RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LE DÉFENSEUR DES DROITS

Contribution du Défenseur des droits à l'Examen Périodique Universel devant le Conseil des droits de l'Homme des Nations unies

Le Ministère des affaires étrangères a saisi le Défenseur des droits pour avis dans le cadre du second cycle de l'Examen Périodique Universel auquel la France sera soumis en janvier 2013.

Le Défenseur des droits entend à ce titre contribuer, dans les domaines relevant de sa compétence, au suivi de recommandations émises par le Conseil des droits de l'Homme lors de l'examen périodique universel de la France en 2008.

Le Défenseur des droits souhaite que **sa contribution soit annexée dans son intégralité au rapport** que la France soumettra au Conseil des droits de l'Homme à l'automne 2012.

Recommandation n°6
Faire respecter plus strictement la législation anti-discrimination existante et évaluer l'efficacité des mesures mises en place.
Etablir des statistiques sur les groupes minoritaires ethniques en vue de mesurer l'ampleur et les causes des inégalités

1. Bilan des protocoles de coopération HALDE/Parquets

La HALDE a signé cinq protocoles de coopération avec huit parquets généraux :
- le 17/11/09 avec les parquets généraux de LYON, GRENOBLE et CHAMBERY ;
- le 09/07/10 avec le parquet général de BASSE-TERRE ;
- le 12/10/10 avec les parquets généraux d'ORLEANS et BOURGES ;
- le 03/01/11 avec le parquet général de PARIS ;
- le 13/04/11 avec le parquet général de SAINT DENIS de la REUNION).

Pour sa part, le Défenseur des droits a signé, le 09/12/11, un protocole de coopération avec le parquet général d'AMIENS et la signature d'un tel protocole est actuellement à l'étude avec le parquet général de MONTPELLIER.

L'objet de ces conventions est de développer les échanges d'informations entre les signataires et d'assurer la coordination des actions afin de mieux lutter contre toutes les formes de discrimination de nature pénale.

Plus précisément, les objectifs recherchés sont les suivants :

- identifier des référents au sein des parquets et du Défenseur des droits,
- coordonner les investigations en cas de saisine conjointe du procureur de la République et du Défenseur des droits (autorisation d'instruire),
- développer les échanges d'information lorsqu'un seul des signataires est saisi par le ou les réclamants,
- mettre en commun les compétences acquises par les deux partenaires et permettre au Défenseur des droits d'offrir au Ministère public, lorsque ce dernier en fait la demande, une réelle expertise technique (avis à parquet),
- apporter des réponses pénales concertées et graduées aux agissements discriminatoires lorsque la voie pénale paraît s'imposer (transmission à parquet, transaction pénale, observations devant la juridiction pénale).

Le Défenseur des droits s'interroge actuellement sur la pertinence d'étendre ces conventions à ses autres champs de compétence, tels la déontologie de la sécurité et la défense et promotion de l'intérêt supérieur de l'enfant.

En tout état de cause, la conclusion de ces protocoles est, pour le Défenseur des droits, un outil précieux d'échange et de rapprochement avec les parquets des ressorts concernés.

Il a été noté que chaque nouvelle signature de protocole permettait à la HALDE et, aujourd'hui, au Défenseur des droits d'être mieux identifié tant auprès des parquets généraux que des parquets locaux et générait ainsi un développement des échanges évidemment bénéfique à la lutte contre les discriminations.
S'agissant des pôles anti-discrimination dont la création au sein de chaque parquet a été exigée par une circulaire du Garde des Sceaux en date du 11 juillet 2007, il convient de relever que nombre de parquets ne se sont pas encore dotés d'un tel outil de lutte contre les phénomènes discriminatoires.

L'objet de ces pôles est de favoriser l'identification des situations de discriminations, d'accompagner les victimes, de mener des actions de sensibilisation auprès du public le plus vaste et d'assurer des actions de formation à destination des acteurs de la lutte contre les discriminations.

Les associations locales sont largement invitées à participer aux pôles anti-discriminations présidé par le procureur de la République. A ce titre, ces pôles sont pour le Défenseur des droits une occasion rare de rencontrer les associations de terrain.

Le service « affaires pénales et relations avec les juridictions » participe de façon régulière à deux pôles anti-discriminations très actifs en région parisienne. Il s'agit de ceux mis en place par les parquets de BOBIGNY et de SENLIS. Le premier est trimestriel, le second semestriel.

Le service « affaires pénales et relations avec les juridictions » rencontre régulièrement le parquet de PARIS à l'occasion de réunions qui sans être à proprement parler des pôles anti-discriminations, participent du même esprit.

En province, le Défenseur des droits est représenté au sein des pôles anti-discriminations, lorsque ceux-ci sont mis en place, par ses délégués territoriaux. Notre institution ne dispose pas cependant de statistiques sur cette participation.

2. Convention de partenariat HALDE/Ministère de l'Intérieur

Le 5 décembre 2008, la HALDE et le Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ont signé une convention de partenariat destinée à informer et à sensibiliser l'ensemble des personnels du ministère à la lutte contre toutes les formes de discriminations et destinée à recenser et valoriser les bonnes pratiques dans ce domaine.

Cette convention a également pour objet de développer les outils d'évaluation et de gestion qui permettent de s'assurer de l'absence de discrimination dans le cadre des missions confiées au ministère de l'intérieur.

Elle se substitue à la convention signée entre la HALDE et la DGPN le 21 décembre 2006 ainsi qu'à celle signée entre la HALDE et la DGGN le 21 décembre 2007.

- *Dans le cadre de ce partenariat, la HALDE et la Direction Générale de la Police nationale ont élaboré « un guide pratique de lutte contre les discriminations, racisme, antisémitisme, xénophobie et homophobie ».*

Ce guide fait partie intégrante de la formation initiale des officiers de police judiciaires et des gardiens de la paix. Il est accessible sur le site intranet de la Police nationale. Selon le centre de documentation professionnelle de la Police Nationale, ce guide est consulté entre 300 et 400 fois par mois par les policiers (chiffre à rapprocher des 32.000 consultations mensuelles opérées en moyenne sur le site intranet de la police).

La première partie de ce guide définit ce qu'est une discrimination pénale en recensant les critères et domaines prohibés par la loi.

La seconde partie se présente sous forme d'un guide procédural adapté aux spécificités des procédures de discrimination. Il précise notamment les modalités du recueil de la plainte et propose une méthodologie touchant tous les actes d'enquête subséquents. Ce module de formation contient les textes applicables en matière de droit des discriminations, des conseils pratiques et des modèles de procès-verbaux.

A la suite de la création du Défenseur des droits, la mise à jour des textes juridiques du guide pratique est nécessaire. Il importe également de faire procéder à une évaluation de l'utilisation qui en a été faite par les personnels du ministère de l'intérieur afin d'en améliorer l'appropriation. D'autres modalités de diffusion et d'appropriation pourraient être développées dans le cadre de la formation initiale et continue des policiers.

- *Un guide de l'enquêteur intitulé « sanctionner les discriminations » a également été élaboré conjointement par la HALDE et la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale.*

Le contenu de ce guide est similaire à celui rédigé en partenariat avec la DGPN. Il fait partie intégrante de la formation initiale des officiers et des sous-officiers de gendarmerie. Il est accessible sur le site intranet de la Gendarmerie Nationale. L'impact de la mise en ligne de ce guide n'a pas encore été mesuré par « la sous-direction des compétences » de la Gendarmerie.

- *En janvier 2009, le ministère de l'intérieur et la HALDE ont commandité une étude portant sur les relations police/population dans les quartiers sensibles.*

Conduite sur trois terrains (la ville de Saint-Denis, le quartier des Halles à Paris et deux quartiers de Marseille), l'étude vise à apporter des éléments afin d'améliorer la mise en œuvre du discernement dans les pratiques policières. Au-delà des observations et des analyses de terrain, les chercheurs du Laboratoire d'étude et de recherche sociale (LERS) auxquels a été confiée la réalisation de cette étude, ont pu observer et analyser les méthodes mises en place dans la formation au discernement des policiers.

Dans le cadre du suivi assuré par le Défenseur des droits sur la question des contrôles d'identité, l'adjointe du Défenseur des droits chargée de la mission « déontologie de la sécurité » s'est rendue en Espagne (Fuenlabrada) pour y étudier la politique mise en place par la police locale en matière de contrôle d'identité .

La mission Egalité des chances du Ministère de l'Intérieur, représentée par le Préfet Michel Morin, participe au comité de pilotage du suivi de la Charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique.

Elle a pris part aux modules de formation co-organisés avec la DGAFP sur le thème de la prévention des discriminations et à la promotion de l'égalité.

A l'occasion du Conseil supérieur de la Fonction publique, réuni le 24 janvier 2011, la HALDE avait relevé comme bonnes pratiques du Ministère de l'intérieur la mise en place d'un « Observatoire de la diversité et de la parité » ainsi que la publication d'un dictionnaire des compétences utilisé pour l'élaboration des fiches de postes et des grilles d'évaluation. Le Ministère de l'Intérieur mène par ailleurs une action volontariste axée sur la mise en place d'indicateurs de mesure de la place des femmes aux différents niveaux de responsabilité et de gestion de leur carrière ainsi que de constitution de viviers pour favoriser l'accès de celles-ci aux postes décisionnels.

3. Guide méthodologique sur les mesures de la diversité

Le Défenseur des droits et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ont mis en commun leur expertise pour réaliser, à l'usage des acteurs de l'entreprise (employeurs, DRH…) , un guide sur la collecte de données en vue de

faire progresser l'égalité des chances dans l'emploi et, sur la base de ces mesures, de prévenir ou corriger les éventuelles discriminations ainsi identifiées.

Ce guide méthodologique clarifie les conditions légales et méthodologiques permettant aux employeurs de s'engager de façon sécurisée dans une démarche de prévention des discriminations et de suivi de leurs politiques d'égalité.

Il propose, regroupées en quatre volets, 25 fiches thématiques qui détaillent les actions qui peuvent être entreprises et les précautions qui doivent les entourer.

Une première partie précise ainsi les notions clés : discrimination, action positive, données personnelles, données sensibles… tandis que la deuxième partie rappelle les conditions préalables à respecter pour tout traitement de données personnelles en termes juridiques et techniques : formalités préalables, mesures d'information, règles de confidentialité, anonymisation…

La troisième et la quatrième partie donnent les éléments de méthodologie nécessaires pour conduire l'analyse de fichiers de gestion des ressources humaines et pour mener des enquêtes en entreprise : protocole, catégories de données exploitables, mode d'emploi…

La dernière partie permet d'en savoir plus sur les champs d'intervention de la CNIL et du Défenseur des droits. Elle fournit aussi des modèles de courriers, d'information et de recueil du consentement ainsi qu'une clause de confidentialité.

Ce projet a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne (Programme « Progress »).

Recommandation n°8
Mettre en oeuvre la recommandation que lui avait adressée le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de prendre toutes les mesures préventives pour mettre un terme aux incidents racistes impliquant des membres des forces de sécurité ou d'autres fonctionnaires

1. Avis et recommandations de la Commission nationale de déontologie de la sécurité et du Défenseur des droits

La Commission nationale de déontologie de la sécurité a assorti 100 de ses avis de recommandations au cours de l'année 2010. Les autorités destinataires, principalement le ministre de l'Intérieur et le garde des Sceaux, ont répondu favorablement à 19 reprises, ont partiellement suivi la Commission dans 25 affaires.

La Commission a demandé dans 64 affaires que des mesures individuelles soient prises par l'autorité de tutelle, afin de sanctionner des personnels auteurs de manquements à la déontologie. Elle n'a été suivie que dans 29 affaires, soit un taux de réponses positives de 45 %. L'analyse des réponses ne permet pas de souligner des comportements plus réprimés que d'autres, puisque les réponses des ministres ne dépendent pas de la nature des faits, mais des circonstances de chaque espèce.

On peut conclure de ces réponses que la Commission est souvent en désaccord avec les ministres sur les résultats de ses enquêtes (dans 55 % des cas), et qu'il est difficile de percevoir une volonté de la part des autorités de tutelle de lutter contre certaines pratiques plutôt que d'autres. Certains comportements, notamment le manque de rigueur dans la rédaction de procès-verbaux, le manque de loyauté au cours d'une enquête ou l'usage disproportionné de la force, n'entraînent pas souvent de sanctions. Plus inquiétant, certains comportements n'en provoquent jamais : ainsi, à la connaissance de la CNDS, aucun fonctionnaire de police dont la Commission avait estimé qu'il avait décidé de façon inopportune de menotter une personne ou de la fouiller à nu n'a fait l'objet de poursuites disciplinaires.

La Commission a recommandé la mise en œuvre de mesures d'ordre général dans 20 affaires et a été suivie 12 fois, soit un taux de réponses positives de 65 %. Les demandes de diffusion d'une note rappelant les textes existants sont parfois refusées au motif que ces rappels sont régulièrement effectués, ce qui est satisfaisant puisque les recommandations de la Commission ont été reprises ou anticipées. On peut cependant regretter, là encore, que des mesures individuelles ne soient pas décidées si des textes régulièrement rappelés ne sont pas respectés.
Le taux de réponse aux recommandations d'ordre général (65 %) est encourageant en ce qu'il signifie que les ministres ne sont pas en désaccord total avec les constats et les recommandations de la Commission, alors que le taux de réponses positives concernant les demandes de mise en cause individuelles (45 %) pourrait laisser penser le contraire. Il est en revanche plus difficile d'avancer une explication certaine sur la différence flagrante entre ces deux taux.

Depuis la fusion du Médiateur de la République, de la HALDE, de la Défenseure des enfants et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, le Défenseur des droits a reçu des réponses du ministre de l'Intérieur à six de ses décisions. Quatre décisions, deux concernant des observations individuelles et deux d'observations générales, ont donné lieu à des réponses positives. En revanche, deux décisions relatives à des cas de décès avec des demandes de sanctions disciplinaires et recommandations générales n'ont pas été suivies d'effet. Il est donc opportun d'indiquer un taux de réponses positives de 66%, réparti équitablement entre les mesures individuelles et générales recommandées par l'institution.

2. <u>Utilisation des guides pratiques contre les discriminations dans les actions de formation de la police et de la gendarmerie</u>

Dans le cadre des partenariats successivement signés entre la HALDE, d'une part, et la DGPN, la DGGN et le ministère de l'intérieur, d'autre part, des actions de formation en matière de discriminations à destination des policiers et des gendarmes ont été régulièrement mises en place par la HALDE depuis 2006.

Ces actions étaient organisées et en partie dispensées par un capitaine de police détaché auprès de la HALDE.

A la suite du départ de ce capitaine de police, aucune formation n'a été dispensée au cours de l'année 2011.

Le Défenseur des droits élabore actuellement un projet destiné à mettre en place des actions de formation, conjointement à la discrimination pénale et à la déontologie de la sécurité, à destination des magistrats, des policiers et des gendarmes.

L'objectif principal de ces actions est de pallier la méconnaissance des services judiciaires et des services d'enquête en matière de discrimination et de dissiper la réserve de ces mêmes services s'agissant des questions de déontologie de la sécurité.

S'agissant des magistrats, les actions de formation seront dispensées au sein des Cours d'appel en lien avec le magistrat délégué à la formation auprès de la Cour.

S'agissant des policiers et gendarmes, ces actions seront effectuées auprès des diverses écoles chargées de la formation initiale et de la formation continue.

Recommandation n°11
Intensifier sa lutte contre le racisme

1. Mise en place d'un outil de formation en ligne

En vue de lutter contre les discriminations et la prégnance des stéréotypes et préjugés, la HALDE a élaboré en 2009, puis mis à la disposition des enseignants et des élèves, ***un outil de formation en ligne :*** *le module « promotion de l'égalité dans l'éducation » ou e-learning Education.*

- *Présentation*

Le module *« promotion de l'égalité dans l'éducation »* est un outil de formation ouverte et à distance (FOAD). Il a été conçu au début de l'année 2009, en étroite coopération avec les services de la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO). Après avoir été testé par des groupes d'enseignants et d'élèves, cet outil a été mis en ligne au mois de mai 2009.

La formation interactive en ligne répond à trois objectifs principaux :

- une appropriation ludique et pédagogique du droit de la discrimination, de ses définitions et de ses implications pratiques ;

- une prise de conscience des modes de production des stéréotypes ;

- un repérage des bonnes pratiques et des ressources mobilisées pour la lutte contre les discriminations dans les établissements scolaires.

Une série d'exercices pratiques est proposée pour tester les connaissances sur les discriminations et révéler l'existence de préjugés qui sous-tendent les comportements discriminatoires. L'outil FOAD rappelle également les recours possibles en cas de discriminations, ainsi que les personnes ou les organismes ressources à l'intérieur des établissements scolaires, comme en externe.

Librement téléchargeable[1], le module e-learning s'adresse à un large public au sein de l'éducation nationale (du primaire jusqu'au Baccalauréat) : depuis les enseignants et professeurs principaux, les chefs d'établissement et personnels d'encadrement, les conseillers principaux d'éducation, les personnels des centres de documentation, les infirmières et auxiliaires de vie scolaire, aux élèves et parents d'élèves des collèges et lycées, sans oublier les acteurs du périscolaire.

Ce module est par ailleurs diffusé dans les académies et les établissements scolaires par le ministère de l'Education nationale à l'attention des personnels des collèges et des lycées, qui l'utilisent comme support pédagogique.

En complément à cet outil, la HALDE a mené des actions de formation des personnels d'encadrement de l'éducation nationale, en partenariat avec l'école supérieure de l'éducation nationale (ESEN). 40 personnes ressources dans les services déconcentrés et les académies ont ainsi été formées sur le cadre juridique de la lutte contre les discriminations et sur les bonnes pratiques en matière de promotion de l'égalité.

- *Consultations et téléchargements*

Sur le site de la HALDE

De son lancement en mai 2009 à la fin de l'année 2011, le module *« promotion de l'égalité dans l'éducation »* a été consulté plus de 27 000 fois et téléchargé près de 19 000 fois.

Nombre de consultations et de téléchargements de l'outil e-learning Education sur le site de la HALDE (et de l'ex-HALDE à partir de juin 2011) :

Années	Consultations	Téléchargements
2009	**10 300**	**4 500**
2010	**9 000**	**7 400**
2011	**7 800**	**7 000**
Total	***27 300***	***18 900***

Sur le site de formation ouverte et à distance de l'éducation nationale

Le module de formation ouverte et à distance *« promotion de l'égalité dans l'éducation »* a été intégré fin janvier 2011 sur la plate-forme d'apprentissage du site Orion.foad, site de formation continue des personnels de l'éducation nationale.

Les statistiques issues de ce site de formation continue en ligne font apparaître ***plus de 93 000 consultations*** pour le module en 2011, provenant de toutes les académies en métropole, des Départements d'Outre-mer (environ 3 000 consultations pour les DOM), ainsi que de pays étrangers comme la Tunisie, Madagascar, le Cameroun, les Etats-Unis et le Royaume-Uni.

[1] Téléchargeable sur le site de l'ex-HALDE et prochainement sur le site du Défenseur des droits

Le cumul des consultations sur les sites HALDE et Orion.foad se monte à près de ***120 000 occurrences*.**

- *Evolution / Actualisation*

Un important travail de mise à jour du module (actualisation des textes, des chiffres, des liens internet…) devrait aboutir en juin 2012.

La nouvelle version sera alors disponible sur le site du Défenseur des droits. La mise à disposition d'un outil remis à jour et directement consultable à partir du site du Défenseur des droits devrait pouvoir intéresser non seulement la communauté éducative, mais aussi les acteurs engagés dans la promotion des droits de l'enfant, domaine de compétence du Défenseur des droits.

2. Autres actions du Défenseur en matière de lutte contre le racisme

Le Défenseur des droits mobilise un réseau des 32 **Jeunes Ambassadeurs des Droits auprès des Enfants** (les JADE), volontaires du service civique, qui, dans la poursuite du dispositif créé par le Défenseur des enfants, vont à la rencontre des enfants et des mineurs de moins de 18 ans tout au long de l'année scolaire, pour les sensibiliser aux stéréotypes et à la lutte contre le racisme.

En date du 21 mars 2012, le Défenseur des droits **a rappelé dans une tribune contre le racisme**, publiée sur le site libération.fr, que le racisme est une atteinte profonde à la morale, à la cohésion sociale, aux principes républicains ainsi qu'à l'ordre public, et que la démarche d'adhésion à la société française attendue des populations immigrées doit rencontrer une démarche de la société pour les accueillir.

Recommandation n°14
Intégrer systématiquement le souci de l'égalité des sexes dans les activités de suivi de l'EPU

1. Publication prochaine d'un guide sur « l'évaluation des emplois pour l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes »

De nombreux facteurs expliquent les inégalités salariales entre femmes et hommes : différences de temps de travail (notamment le temps partiel), maternité, poids du stéréotype du « salaire d'appoint », inégalités dans les primes et différences dans l'évolution de carrière.

S'y ajoute une concentration des femmes dans certains emplois caractérisés par une sous-valorisation salariale. Il convient dès lors de vérifier si cette sous-valorisation des emplois féminins est justifiée par des critères objectifs, quantifiables et étrangers à toute discrimination fondée sur le sexe.

Les dispositifs juridiques nationaux et européens fixent un cadre d'appréciation de la valeur des emplois féminins fondé sur des critères objectifs. Le but recherché est

celui d'assurer une égalité de rémunération pour un même travail ou un travail de valeur égale. Il reste cependant peu pris en compte par les partenaires sociaux.

La loi n° 2001-397 du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, rend obligatoire la prise en compte de l'objectif d'égalité professionnelle dans toutes les négociations obligatoires, notamment dans les négociations de branches sur les classifications professionnelles. La loi n°2006-340 du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes fixe un nouvel objectif en introduisant l'obligation de suppression des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes dans les négociations collectives.

Les méthodes d'évaluation des emplois et de classification professionnelle qui ont été utilisées jusqu'à ce jour portent l'héritage de cette construction et sont loin d'être neutres du point de vue du genre.

Dans l'Accord national interprofessionnel, relatif à la mixité et à l'égalité professionnelle entre hommes et femmes, signé le 1er mars 2004 par l'ensemble des organisations d'employeurs et des organisations syndicales de salariés, les partenaires sociaux réaffirment leur volonté d'appliquer le principe de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes pour un travail de même valeur » (Titre VI – Égalité salariale, art. 11) et fixé comme priorité la réduction de l'écart moyen de rémunération entre les hommes et les femmes. L'accord prévoit à l'article 13 qu'à l'occasion du réexamen quinquennal des classifications par les branches professionnelles, les critères d'évaluation des différents postes de travail soient examinés afin de repérer et de corriger les facteurs susceptibles d'induire des inégalités d'appréciation de la valeur des emplois féminins.

La Circulaire SDFE/DGT/DGEFP du 19 avril 2007 concernant l'application de la loi n°2006-340 du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes et la fiche qui lui est annexée soulignent l'existence *« d'une étroite correspondance entre prédominance féminine (dans des emplois considérés d'une manière stéréotypée comme moins ardus) et bas salaires »,* et préconisent *« d'identifier les catégories d'emploi à prédominance féminine et celles à prédominance masculine et de les évaluer en fonction notamment des qualifications requises, du niveau de responsabilité, des efforts nécessaires pour l'exercer et des conditions de travail).*

Malgré des affirmations réitérées, cette évaluation et ces négociations n'ont pas été systématiquement mises en œuvre faute d'outil de soutien technique aux partenaires sociaux démunis pour procéder à de telles analyses. La HALDE a donc mis en place un groupe de travail, qui s'est poursuivi sous le Défenseur des droits, pour élaborer avec des experts et les partenaires sociaux un guide méthodologique innovant permettant une évaluation non discriminante des emplois à prédominance féminine en se fondant sur le principe de travail égal pour un emploi de valeur égale.

Au cours de l'année 2011, ce groupe de travail a poursuivi les auditions de personnalités, d'experts et de chercheurs et a parallèlement enrichi sa réflexion sur la notion de travail de valeur comparable. Une première version en cours de relecture devrait faire l'objet d'avis des partenaires en vue d'une publication au dernier trimestre 2012.

2. Publication et diffusion d'une brochure sur les droits des femmes enceintes

Ayant relevé le faible nombre de saisines sur le critère de grossesse qui lui parvenaient, la HALDE s'est interrogée sur les raisons de ces non saisines.

Outre la méconnaissance du caractère discriminatoire de certaines mesures prises à l'occasion de l'annonce de la grossesse ou du retour au travail, il est apparu que les femmes se résignaient souvent à ces discriminations qui, notamment du fait de leur fréquence, apparaissaient « normales » y compris pour leurs victimes.

La HALDE a alors lancé une vaste campagne de sensibilisation reposant notamment sur la diffusion d'une brochure tirée à 1,5 million d'exemplaires début 2009, qui informait les femmes enceintes sur leurs droits. Cette brochure a été distribuée dans les permanences des délégués territoriaux ainsi que dans les caisses d'allocation familiales, les centres hospitaliers et les cabinets de gynécologie. A la date du 31 décembre 2011, la version en ligne de la brochure avait été consultée 15 191 fois et téléchargée 14 797 fois. Elle a donc été téléchargée presque systématiquement lorsque consultée, ce qui prouve sa pertinence et l'adaptation de son contenu à la demande du public.

Cette campagne a conduit à une augmentation des saisines de femmes, qui ont par la suite donné lieu à de nombreux succès judiciaires largement commentés dans la presse. Cette information relayée par le contentieux a fait prendre conscience aux femmes que les injustices qu'elles subissent dans leur emploi peuvent être sanctionnées. Le sentiment d'impuissance a reculé, comme le montre le nombre sans cesse croissant de saisines de femmes sur ces critères. Le Défenseur des droits est désormais identifié comme acteur de lutte contre les discriminations liées à la grossesse.

Une refonte de la brochure est prévue pour 2012.

- *Réclamations liées à la grossesse*

La HALDE et le Défenseur des droits ont reçu 388 réclamations fondées sur la grossesse, 265 fondées sur la situation de famille en lien avec le congé parental d'éducation et 303 fondées sur le sexe (dont un grand nombre porte sur l'impact de la grossesse sur la carrière des femmes).

Les situations les plus fréquentes portent sur :

- le licenciement/la rupture du contrat concomitant à l'annonce de la grossesse
Ces réclamations mettent en cause l'interdiction de licenciement de la femme enceinte pendant sa grossesse, son congé maternité et les quatre semaines qui suivent le retour au travail. Les faits concernent des interruptions de périodes d'essai lorsque l'employeur apprend la grossesse, des licenciements pour faute avant l'annonce officielle, des non-renouvellements de CDD interprétés en raison de la

grossesse comme un licenciement, des refus d'aménagement du poste de travail et du harcèlement pendant la grossesse.

- *le licenciement/la rupture et réintégration défavorable au retour de congé maternité*
Ces réclamations mettent en cause le droit de la salariée de retrouver son précédent emploi ou un emploi similaire. Les faits concernent de manière récurrente des allégations par l'employeur de la meilleure performance du remplaçant, de fautes constatées pendant l'absence, affectations sur un poste non équivalent, rétrogradation, absence de missions, harcèlement moral.

Recommandation n°30
Envisager sérieusement d'appliquer une stratégie plus vigoureuse pour accroître le
nombre des personnes issues de l'immigration dans le secteur public, et en particulier la police, la fonction publique et la justice, en vue de mieux refléter la grande diversité de la population de la France.

Conformément à l'article 2 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009, la HALDE a établi un bilan des politiques de gestion des ressources humaines visant à lutter contre les discriminations et à mieux refléter la diversité de la société française au sein des sociétés nationales de programme (SNP : France Télévisions, Société de l'audiovisuel extérieur de la France et Radio France).

Ce rapport est assorti de recommandations aux SNP sur la mesure et l'évaluation des inégalités entre salariés, l'objectivation des procédures de ressources humaines, le renforcement du dialogue social et la sensibilisation et la formation des salariés. Il est également recommandé aux SNP de veiller à un traitement égalitaire des travailleurs handicapés, des séniors et des femmes.

Par courrier du 2 décembre 2010, il a été demandé aux responsables des trois sociétés et à leurs tutelles les suites qui avaient été réservées aux recommandations de la HALDE. Seule France Télévisions a rendu compte des actions engagées en faveur de l'égalité et de la prévention des discriminations dans un courrier du 19 janvier 2011.

Par courrier du 6 décembre 2011, le Défenseur des Droits a relancé les trois sociétés et a sollicité un échange avec leur dirigeant respectif. Seul le président de France Télévisions, Rémy Pfimlin, a répondu favorablement et a rencontré le Défenseur des droits en janvier 2012 pour l'informer des orientations de sa société en matière d'égalité professionnelle et de diversité.

Le Défenseur des droits a décidé de réaliser sur l'année 2012 le bilan du suivi des recommandations par France Télévisions (10 300 salariés). Dans ce cadre, il est envisagé de dresser un état des lieux précis, concret et contradictoire des actions qui ont été effectivement engagées ou mises en œuvre par cette société en 2010 et 2011 et d'évaluer leur impact sur les ressources humaines en matière d'égalité professionnelle.

Radio France et la Société pour l'audiovisuel extérieur de la France, qui n'ont pas répondu aux sollicitations du Défenseur des droits, seront de nouveau invitées à lui rendre compte, au cours de l'année 2012, de leurs actions en matière de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et du suivi accordé aux préconisations formulées par la HALDE.

Recommandation n°28
Adopter des mesures spécifiques pour assurer la protection des droits économiques, sociaux et culturels de toutes les composantes de la société

Le logement, reconnu en France comme un droit fondamental depuis 1982 constitue une priorité des actions du Défenseur des droits, dans la continuité des travaux menés par la HALDE et le Médiateur de la République.

1. Le contexte

Dans un contexte de pénurie du parc de logements et de crise économique, et malgré un dispositif juridique avancé en matière de protection des droits, les inégalités se creusent au détriment de certaines catégories de personnes, pour lesquelles les difficultés d'accès à un logement sont aggravées par des risques d'exposition à des discriminations directes et indirectes.

Ainsi, au 31 décembre 2011, les 2 750 réclamations traitées par la HALDE depuis 2005, puis par le Défenseur des droits, sur l'accès au logement social et privé révèlent que les inégalités de traitement sont essentiellement liées à l'origine des réclamants (43%), à leur situation de handicap ou à leur état de santé (21%), à leur situation familiale (6%), à leur âge (3,5%) et à leur orientation sexuelle (2,7%).

S'agissant du Médiateur de la République, les réclamations concernant le domaine du logement étaient très peu nombreuses en raison du fait que, contrairement à la HALDE, il ne pouvait intervenir dans les relations de droit privé entre bailleurs et locataires.

2. Les objectifs

La HALDE, puis le Défenseur des droits, se sont attachés à développer des actions qui favorisent une prise en compte effective des enjeux d'égalité dans le logement, avec les objectifs suivants :
- une prise en compte de l'égalité de traitement et de la lutte contre les discriminations de façon transversale dans les politiques du logement ;

- le renforcement de l'encadrement réglementaire des pratiques professionnelles ;

- l'amélioration des procédures de sélection des demandeurs pour l'attribution d'un logement, afin qu'elles soient transparentes, objectives et harmonisées ;

- la mise en œuvre effective et concrète des dispositifs prévus par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées sur le logement des personnes handicapées.

Deux délibérations essentielles de la HALDE ont formulé des recommandations de portée générale adressées aux acteurs-clés du logement :

- la délibération n°2009-133 du 16 mars 2009 demandant une mise en place de procédures transparentes pour traiter les candidatures et l'attribution des logements, en veillant à ce que la mise en application du principe de mixité dans le logement social ne soit pas à l'origine de situations discriminatoires ;

- la délibération n°2011-122 du 18 avril 2011 comportant une série de recommandations aux pouvoirs publics, collectivités locales, professionnels de l'immobilier, ainsi qu'aux bailleurs sociaux. Figurent parmi ces recommandations : la nécessité de sanctions réellement dissuasives en cas de non respect de leurs objectifs d'offre de logements sociaux par les communes soumises à l'obligation d'atteindre 20% en 2020, une meilleure information de leurs adhérents par les fédérations de professionnels de l'immobilier sur les pratiques abusives et les interdictions légales de discriminer et la transparence dans l'attribution de logements.

Quant au Médiateur de la République, la signature le 10 décembre 2009, d'un protocole d'accord avec le secrétaire d'État au logement visait à améliorer l'orientation des personnes en situation de précarité vers le réseau territorial que constituent les délégués, de façon à faciliter le règlement des litiges mettant en cause des services publics. La mise en œuvre opérationnelle de cet accord supposait la désignation, dans chaque département, de correspondants dans les services de l'État, chargés notamment de relayer et de diffuser l'information sur le rôle et les possibilités d'intervention des délégués. Diverses contraintes liées à la réorganisation des services de l'État ont décalé la réalisation de cet objectif.

3. Les moyens d'action

- *Un partenariat avec les acteurs-clés du logement*

Le Défenseur des droits suscite et soutient l'engagement des acteurs du logement, afin de leur faire prendre conscience des enjeux de la lutte contre les discriminations et d'engager une dynamique de changement des pratiques professionnelles.

Ce partenariat est mis en place dans le cadre :
- de *conventions de partenariat* avec la Fédération Nationale des Agents Immobiliers (FNAIM) pour le logement privé et l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) pour le logement social ;
- des *« cadres pour agir et rendre compte »* (CARC), questionnaires adressés aux professionnels du secteur du logement. Leurs réponses sont analysées afin d'évaluer les pratiques existantes et de faire émerger les pratiques innovantes. Cette démarche permet de constituer un véritable tableau de bord des bonnes pratiques et des points de risque en matière de lutte contre les discriminations et d'élaborer des recommandations pour faire évoluer les pratiques des acteurs mobilisés.

Deux CARC seront publiés au cours de l'été 2012 par le Défenseur des droits :

- un CARC relatif au logement privé, réalisé en partenariat avec la FNAIM. Le Défenseur des droits recommande notamment aux agents immobiliers d'harmoniser

leurs pratiques professionnelles, de formaliser leurs procédures de sélection des candidats locataires et de mener des actions internes de formation relatives à la prévention des discriminations ;

- un CARC relatif aux collectivités territoriales, qui ont été interrogées notamment sur leur politique en matière de logement. Le Défenseur des droits y invite les collectivités à améliorer la prise en charge des publics spécifiques (personnes âgées, jeunes, personnes en situation de handicap, familles monoparentales et personnes victimes de violences au sein du couple) et à développer les actions de formation sur la lutte contre les discriminations dans le logement à destination du personnel comme des élus.

- *L'élaboration d'outils en collaboration avec les partenaires et leur large diffusion*

Les outils publiés par la HALDE puis le Défenseur des droits pour prévenir les discriminations dans le domaine du logement ont tous été élaborés en collaboration avec les acteurs concernés, notamment dans le cadre de groupes de travail *ad hoc*.

Brochures « Logement privé », à destination des propriétaires particuliers et des professionnels immobiliers :
- brochure « Bien Louer, c'est louer sans discriminer, Code de bonne conduite pour les propriétaires » : 150 000 exemplaires diffusés et 8 575 téléchargements sur le site de la Halde ;

- brochure « Louer sans discriminer, Guide pratique des professionnels de l'immobilier » : 150 000 exemplaires diffusés et 3 300 téléchargements sur le site de la Halde.

Guides « Logement social », à destination de l'ensemble des acteurs du logement social :
- guide « Elaborer des procédures de gestion de la demande et des attributions de logements sociaux » : publié en août 2010 dans la collection des Cahiers de l'USH et diffusé en plus de 1 000 exemplaires auprès de bailleurs sociaux et des acteurs de promotion de l'égalité dans le logement (DRJSCS, COPEC, Centres de ressources politiques de la ville, etc.). Egalement téléchargé 2 300 fois sur le site de la HALDE ;

- guide « Accès au logement social : garantir l'égalité, analyse et recueil de bonnes pratiques » : envoyé en mars 2011 à 400 acteurs du logement (ministères et institutions, réseaux de collectivités locales, USH, COPEC, réseaux associatifs, chercheurs et consultants, etc.) et téléchargé 6 100 fois sur le site de la HALDE.

- *Lancement en 2012 d'études sur les demandes de logement social*

L'effort de connaissance des processus discriminatoires est à poursuivre dans le domaine du logement. Dans cette perspective, une étude visant à analyser les profils des personnes soumises à des délais d'attente anormalement longs pour une proposition de logement (dans le cadre du recours pour ce motif ouvert par la loi du 5

mars 2007 instituant le droit au logement opposable) sera prochainement engagée par le Défenseur des droits en partenariat avec l'Agence Nationale pour la Cohésion sociale et l'égalité (ACSé) et le Plan Urbanisme Construction et Architecture (PUCA).

Recommandation 23
Rendre compte au Conseil des droits de l'homme des nouvelles mesures concrètes
prises pour améliorer les conditions de détention en suivant les normes internationales et mettre en oeuvre dès que possible les recommandations des différents organes conventionnels à cet égard.

Le réseau des délégués du Défenseur des droits

L'institution du Défenseur des droits a hérite en 2011 des trois réseaux de délégués préexistants : celui du Médiateur de la République, celui du Défenseur des enfants et celui de la HALDE qui représentaient ensemble, à la fin de 2010, 454 délégués bénévoles. La quatrième composante de l'institution (la Commission nationale de déontologie et de la sécurité) ne disposait pas de représentants locaux.

Les textes législatifs instituant le Défenseur des droits ont confirmé le caractère bénévole de la mission de ces délégués qui représentent l'échelon de proximité de l'institution et traitent 75% des demandes qui sont adressées à celle-ci.

Les délégués reçoivent du Défenseur des droits une délégation qui leur confie l'accueil des demandeurs, l'examen de la recevabilité des demandes et le traitement de celles-ci dès lorsqu'une solution amiable est possible et dans la limite de leur compétence territoriale, l'utilisation des pouvoirs contraignants prévus par la loi organique étant réservée au seul Défenseur. Toutefois, les réclamations concernant le domaine de la déontologie de la sécurité sont traitées exclusivement au niveau central.

Les délégués accueillent le public à l'occasion de permanences hebdomadaires de deux demi-journées qui se tiennent dans des lieux institutionnels comme les préfectures ou les sous-préfectures mais surtout dans des lieux de proximité comme les Maisons de justice et du droit et les Points d'accès au droit, ce qui représente au total 675 points d'accueil sur l'ensemble du territoire français métropolitain et ultramarin.

Par ailleurs, afin de permettre aux personnes détenues d'accéder à l'institution, près de 150 délégués interviennent en milieu carcéral : 164 sites pénitentiaires sont concernés, 70 d'entre eux disposant d'une permanence régulière et 94 étant desservis au cas par cas. En 2011, ils ont ainsi répondu à 4297 demandes émanant de détenus.

Depuis la loi du 11 février 2005, ils sont également les interlocuteurs privilégiés des maisons départementales des personnes handicapées qui sont tenues de leur transmettre les réclamations formées par des personnes handicapées ou leurs représentants, qui entrent dans le champ de compétence de l'institution. En 2011, ce

sont 2245 personnes handicapées qui se sont adressées aux délégués pour résoudre leur problème.

Au sein des services du Défenseur des droits, un département du réseau territorial est chargé du développement, de l'animation et de la gestion de ce réseau.

Recommandation 13
Prendre des mesures efficaces pour éliminer toutes les formes de discrimination barrant aux femmes immigrées l'accès aux services sociaux de base

La HALDE a conduit en 2009 en partenariat avec le Service des droits des femmes et de l'égalité une étude sur *« la discrimination multicritère à l'encontre des femmes immigrées ou issues de l'immigration sur le marché du travail »*. Cette étude vise à mieux comprendre la discrimination multicritère et à renforcer les moyens de lever les obstacles spécifiques à l'insertion professionnelle des femmes issues de l'immigration.

L'étude s'appuie sur des entretiens individuels réalisés auprès de femmes immigrées ou issues de l'immigration et auprès d'acteurs institutionnels ou associatifs de l'accompagnement dans l'emploi, dans les régions Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

L'étude, sortie en 2010, a figuré sur le site de la HALDE et est téléchargeable sur le site internet du ministère des solidarités et de la cohésion sociale.

1. Les résultats de l'étude

Le premier constat est d'abord relatif à la discrimination multicritère, qui reste un concept mal identifié et insuffisamment pris en compte, aussi bien par les sciences sociales que dans le monde du travail.

La relative ignorance des phénomènes de discrimination multicritère renforce les difficultés dans l'emploi des femmes issues de l'immigration, qui se heurtent à une indifférence sociale doublée d'une faible capacité à intervenir des acteurs institutionnels.

L'analyse des trajectoires des femmes immigrées et issues de l'immigration révèle un cumul des expériences discriminatoires qui commencent souvent dès l'école et pèsent d'une façon spécifique sur leurs trajectoires professionnelles.

Les entretiens témoignent des difficultés que rencontrent les femmes immigrées et issues de l'immigration pour accéder aux stages professionnels et à un emploi durable qui corresponde à leurs qualifications ; elles sont souvent orientées vers des emplois sous qualifiés. Les professionnels de l'accompagnement dans l'emploi, qui méconnaissent les mécanismes de la discrimination multicritère par manque d'information et de formation, ne sont pas en mesure de les aider à construire un parcours professionnel.

2. Les préconisations

Cette étude fait ressortir la nécessité d'identifier et de prendre en compte les situations de discrimination multicritère et de former les professionnels de l'accompagnement vers l'emploi à cette problématique.

Un groupe de travail sera mis en place par le Défenseur des droits, avec l'objectif d'élaborer une méthodologie d'analyse des mécanismes de la discrimination multicritère et d'apporter des outils aux acteurs de l'accompagnement vers l'emploi pour leur permettre de repérer les processus discriminatoires et de les combattre. Il pourrait être constitué avec notamment le Service des droits des femmes et de l'égalité et/ou l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et pourrait bénéficier d'un financement de la Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (ministère de l'Intérieur).

Les outils issus de ce groupe de travail pourraient être mis à disposition des Délégations régionales du Service des droits des femmes et de l'égalité afin de renforcer leurs moyens d'action sur le territoire.

Le Défenseur des droits a décidé d'accorder une attention particulière à la situation des femmes occupant des emplois faiblement qualifiés (emploi de niveau V) : ces dernières, souvent d'origine immigrée, sont fréquemment confrontées à des conditions de travail préjudiciables à leur santé et à leur vie personnelle et familiale. Elles perçoivent une faible rémunération et sont particulièrement exposées aux risques de discriminations multiples. Cette action se concentrera sur certaines branches professionnelles où l'emploi féminin faiblement qualifié est majoritaire (secteur sanitaire et social, restauration…).